

Perspectivas fiscales subnacionales en América Latina

Juan Pablo Jiménez

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

V Foro Iberoamericano de coordinación presupuestaria, financiera y fiscal
intergubernamental

Montevideo, Uruguay

3 de Agosto, 2016



NACIONES UNIDAS

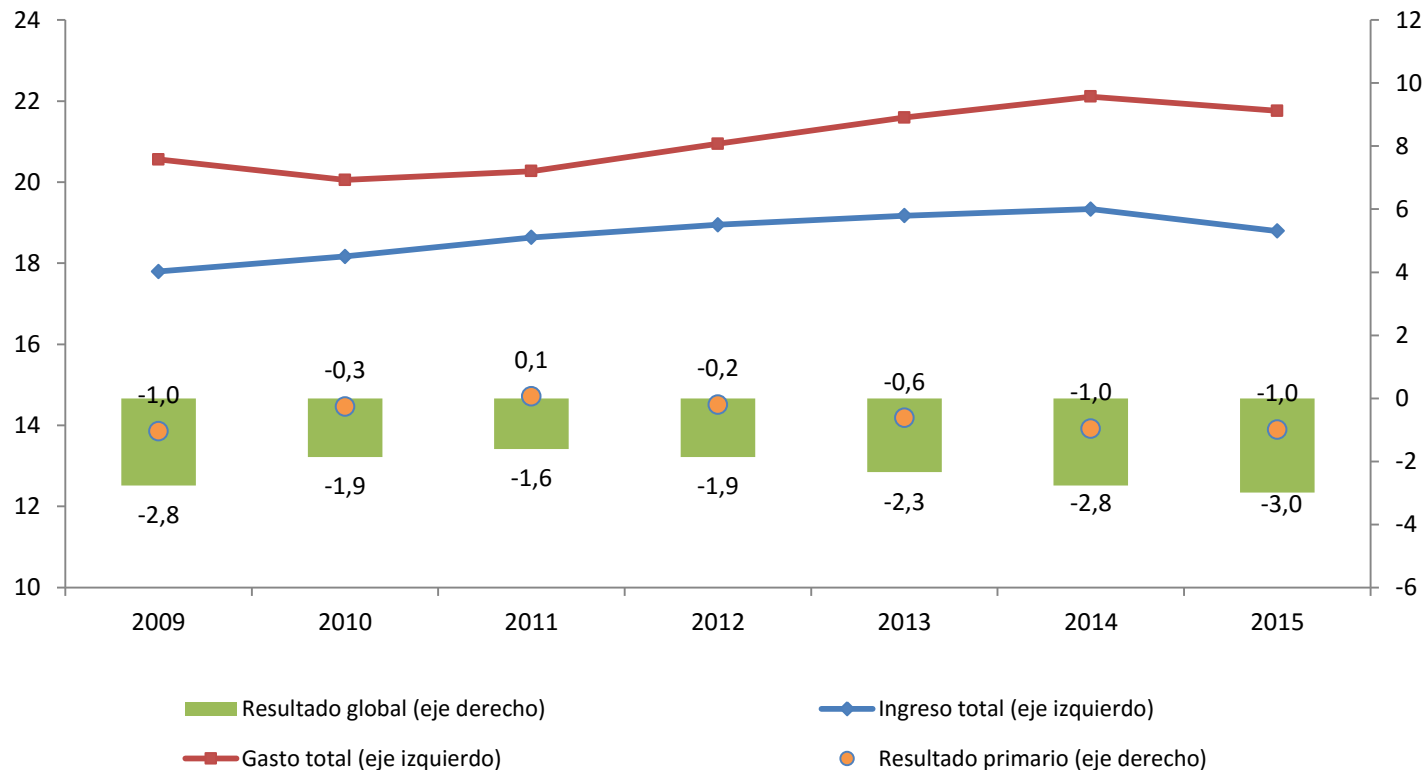
CEPAL

- Panorama fiscal de América Latina (AL)
- La evolución de las finanzas sub-nacionales en América Latina en la última década
- El carácter cíclico del comportamiento fiscal de los gobiernos sub-nacionales (GSNs)
- La desigualdad territorial como desafío de los GSN's y las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (RFI)
- Conclusiones y desafíos



Panorama Fiscal

Disminuye el espacio fiscal en AL: Los resultados primarios permanecen estables, mientras que al considerar el pago de intereses los resultados globales empeoran.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

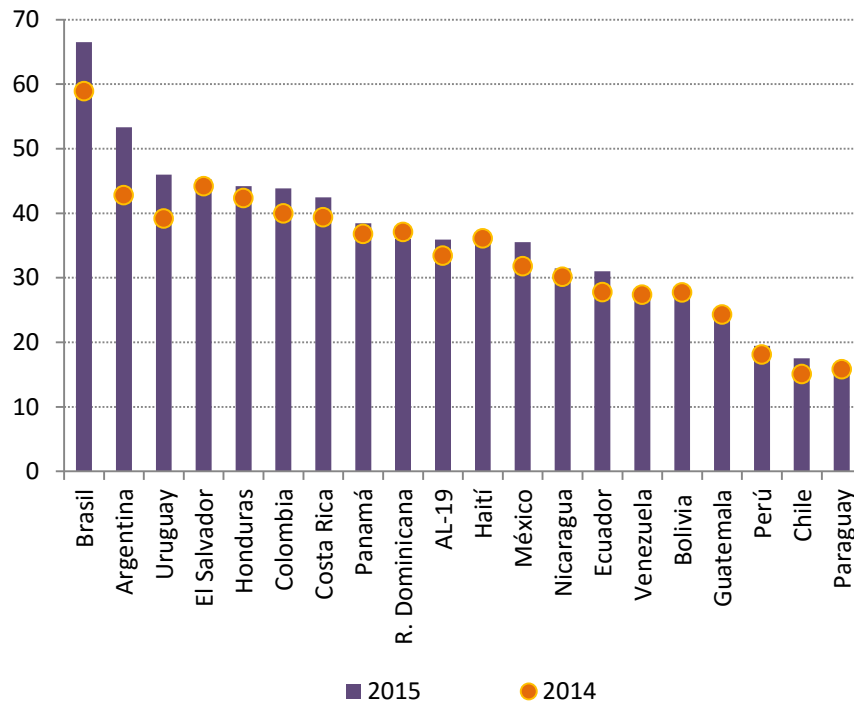


NACIONES UNIDAS

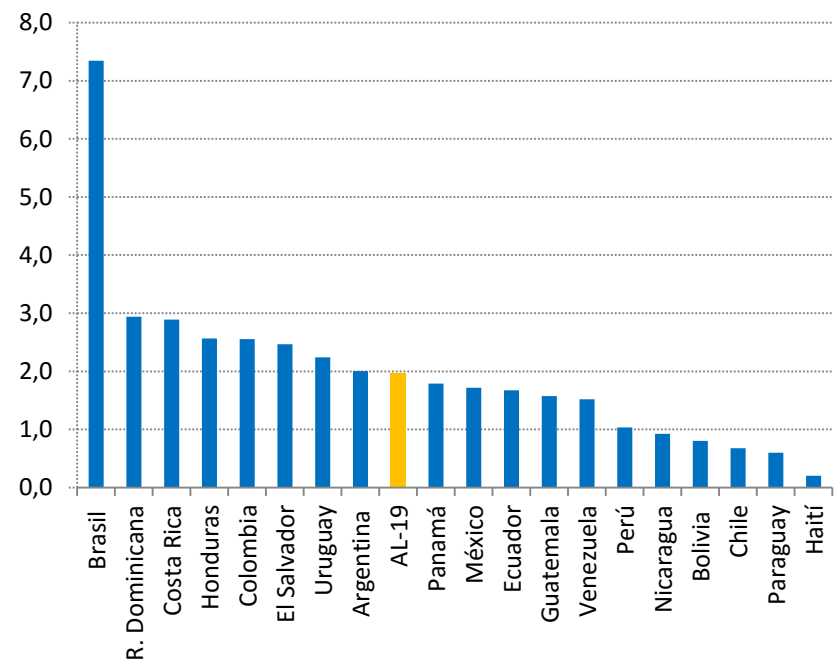
CEPAL

La deuda pública y su costo presentan aumentos bastante generalizados

AL: Deuda pública del gobierno central, como % del PIB



AL: pago de intereses de la deuda 2015, como % del PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

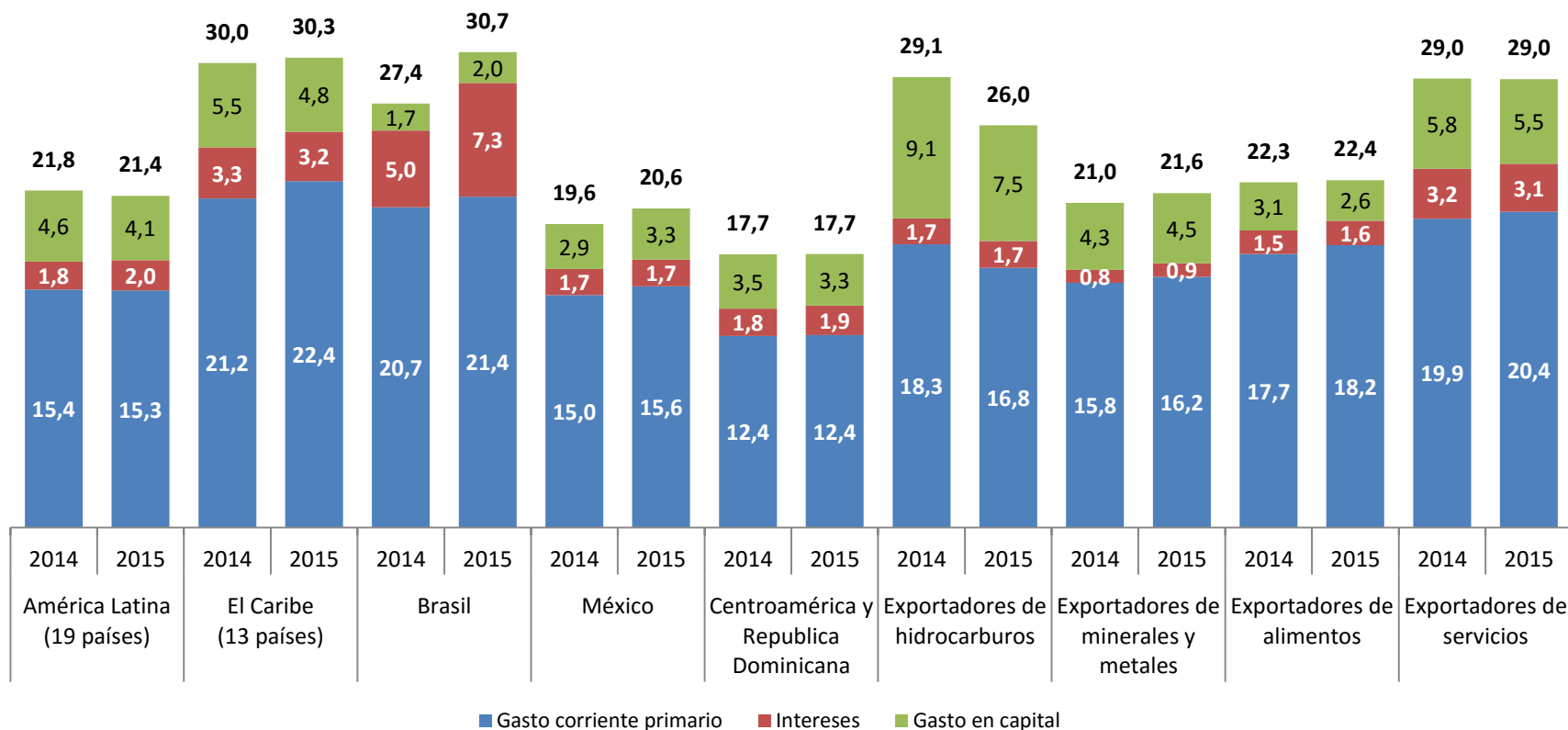


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Panorama Fiscal

Los ajustes fiscales de los países han provocado un descenso en el gasto público, especialmente el gasto de capital.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.



NACIONES UNIDAS



Leve mejora en el primer trimestre del 2016 explicada por una marcada disminución de los gastos públicos....

	Ingresos			Gastos				Resultado global
	Total	Ingresos tributarios (excl. CCSS)	Otros ingresos a/	Total	Gasto corriente primario	Intereses	Gastos de capital	
América Latina	0.0	0.0	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.2
Argentina b/	0.6	0.0	0.5	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.6
Bolivia (Est. Plur.) c/	-1.0	-0.3	-0.6	-1.3	-0.6	-0.1	-0.6	0.4
Brasil	-0.1	-0.2	0.1	-1.0	0.3	-1.2	-0.1	0.9
Chile	0.5	0.5	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.4
Costa Rica	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.3	0.1	-0.1	0.3
Ecuador	-0.3	-0.2	-0.1	0.2	-0.1	0.1	0.2	-0.5
El Salvador	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.1
Guatemala	-0.2	-0.2	0.0	-0.5	-0.3	0.0	-0.1	0.3
Honduras	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.1
México	-0.4	0.1	-0.4	-0.3	-0.3	0.0	-0.1	0.0
Nicaragua	0.3	0.3	0.0	-0.3	-0.4	0.0	0.1	0.5
Panamá	0.2	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.2	0.2
Paraguay	0.1	-0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Perú	-0.3	-0.2	-0.2	0.0	0.2	0.1	-0.2	-0.4
Republica Dominicana d/	0.0	0.0	0.0	1.0	0.3	0.1	0.6	-0.9
Uruguay e/	-0.1	-0.1	0.0	-0.6	-0.6	0.0	0.0	0.5
El Caribe	-0.4	-0.7	0.3	0.3	0.2	0.0	0.1	-0.7
Guyana	0.1	-0.5	0.6	1.1	1.1	0.0	0.1	-1.0
Jamaica	0.3	0.1	0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	0.0
Trinidad y Tabago	-1.7	-1.8	0.1	-0.5	-0.5	0.0	0.0	-1.3

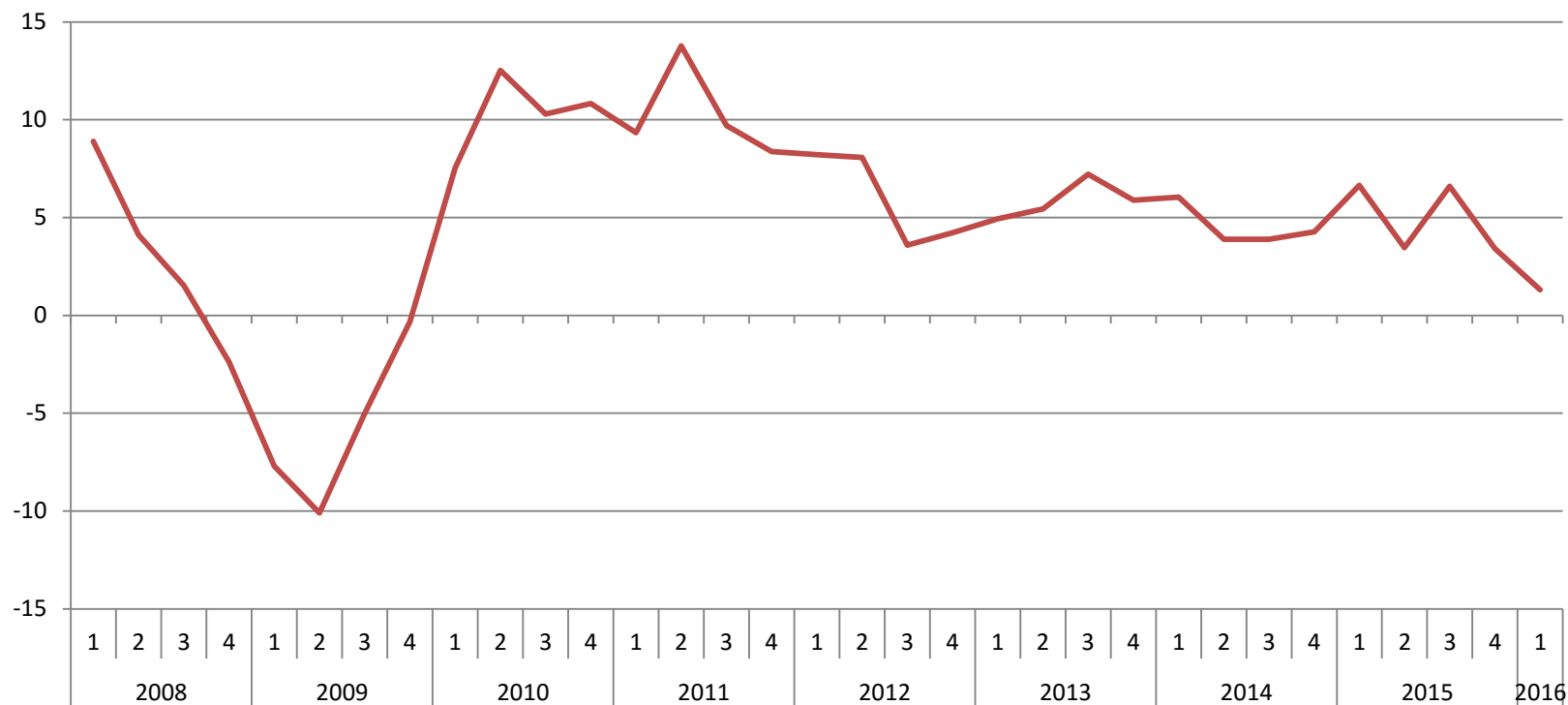
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sin embargo se observa una notoria desaceleración de los ingresos tributarios para el primer trimestre del 2016



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Evolución de las finanzas subnacionales

- **Motivación y objetivo**
- **Comportamiento asimétrico de las finanzas públicas nacionales en AL en la última década**
 - Generalizada respuesta contra-cíclica a la crisis financiera global de 2008-9
 - Políticas expansivas pro-cíclicas durante los periodos de auge (2003-7 y 2010-13)
- **Objetivo: analizar las características centrales de la política fiscal sub-nacional en la última década y cual ha sido su relación con el ciclo.**
- Para ello se analizan las finanzas públicas sub-nacionales de los países más descentralizados de AL junto con Chile y Ecuador: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú
- .

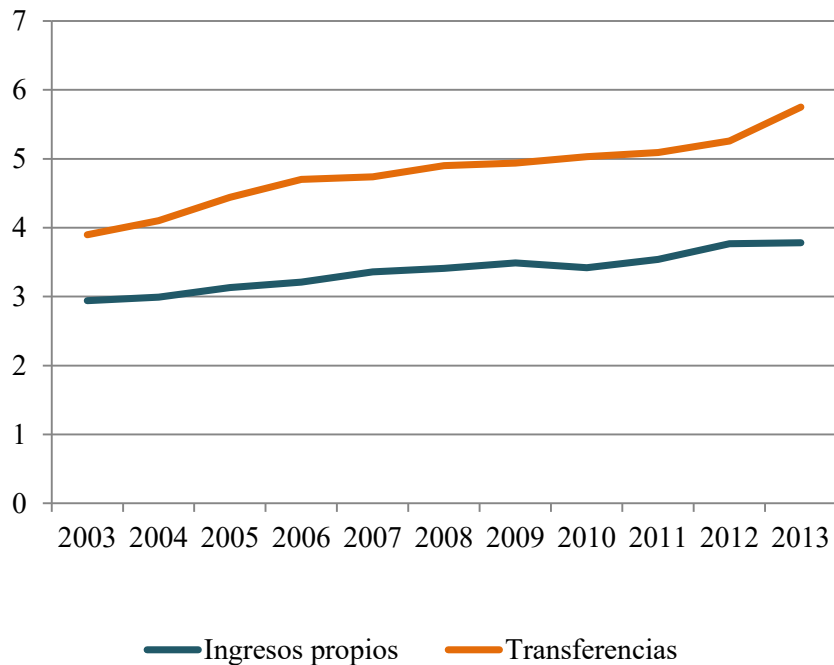


NACIONES UNIDAS

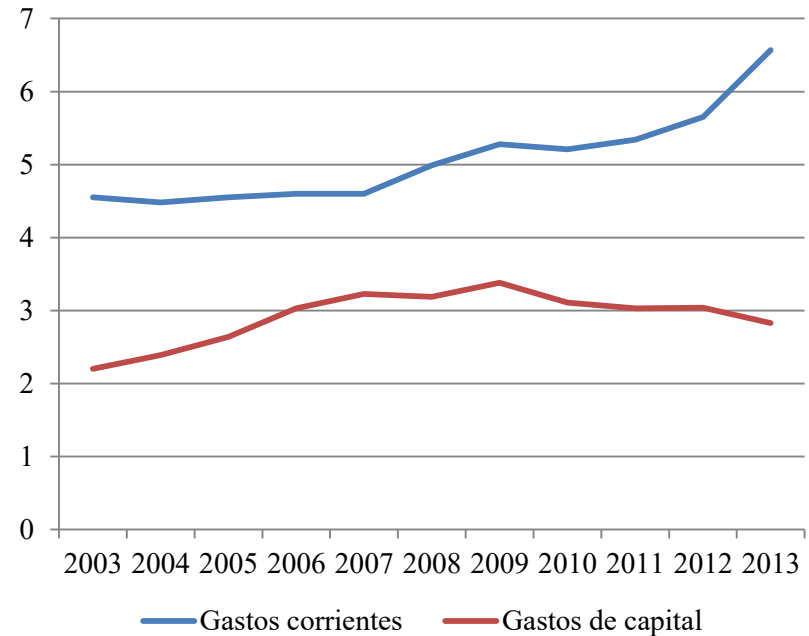
CEPAL

Evolución de las Finanzas Subnacionales

AL: ingresos propios y transferencias, como% del PIB



AL: gastos corrientes y de capital, como% del PIB



- **Significativo crecimiento de las transferencias** del gobierno central (GC), empujada por el crecimiento de ingresos de recursos naturales no renovables (RNNR)
- **Escaso dinamismo** de los recursos subnacionales propios

- **Fuerte aceleración de los gastos corrientes** a partir de 2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Evolución de las Finanzas Subnacionales

Estructura de los Ingresos Totales de los Gobiernos Sub-nacionales – alrededor del año 2013

(en porcentajes del PIB y porcentajes del total)

País	Ingresos propios		Transferencias		Otros ingresos		Totales
	% Pib	% ingresos totales	% Pib	% ingresos totales	% Pib	% ingresos totales	
Argentina	5.2	36.5	8.1	56.3	1.0	7.2	14.3
Bolivia	4.1	30.4	8.8	64.6	0.7	5.0	13.6
Brasil	8.6	60.1	3.4	21.2	2.8	18.7	14.8
Chile	1.4	45	1.2	37.4	0.6	17.6	3.2
Colombia	2.9	29.7	4.8	49.4	2.0	20.9	9.7
Costa Rica	0.7	63.6	0.4	36.4	1.1
Ecuador	0.8	10.7	4.8	68	1.5	21.3	7.1
México	0.6	5.9	8.7	86.2	0.8	7.9	10.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

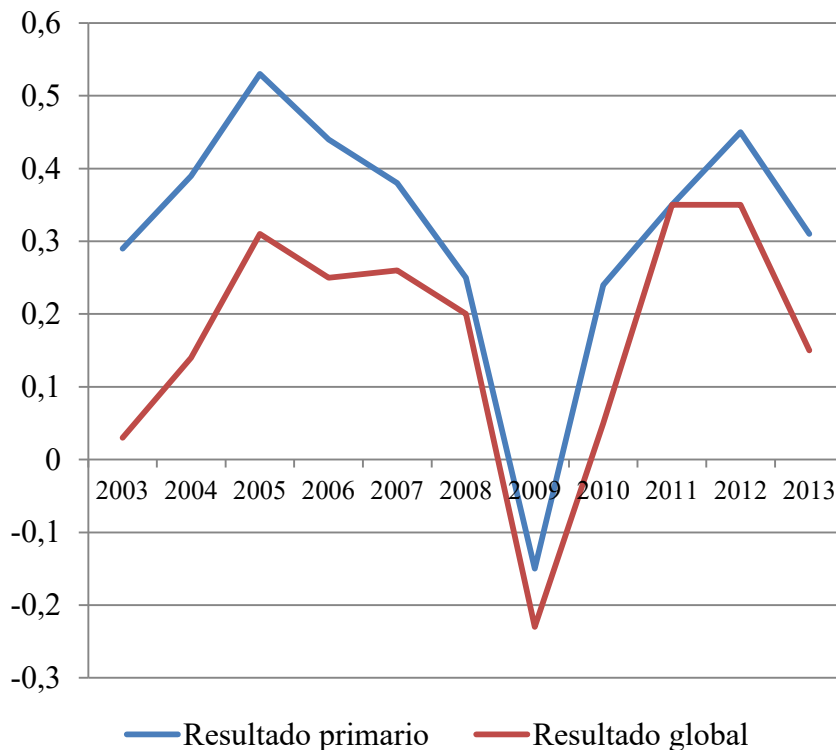


NACIONES UNIDAS

CEPAL

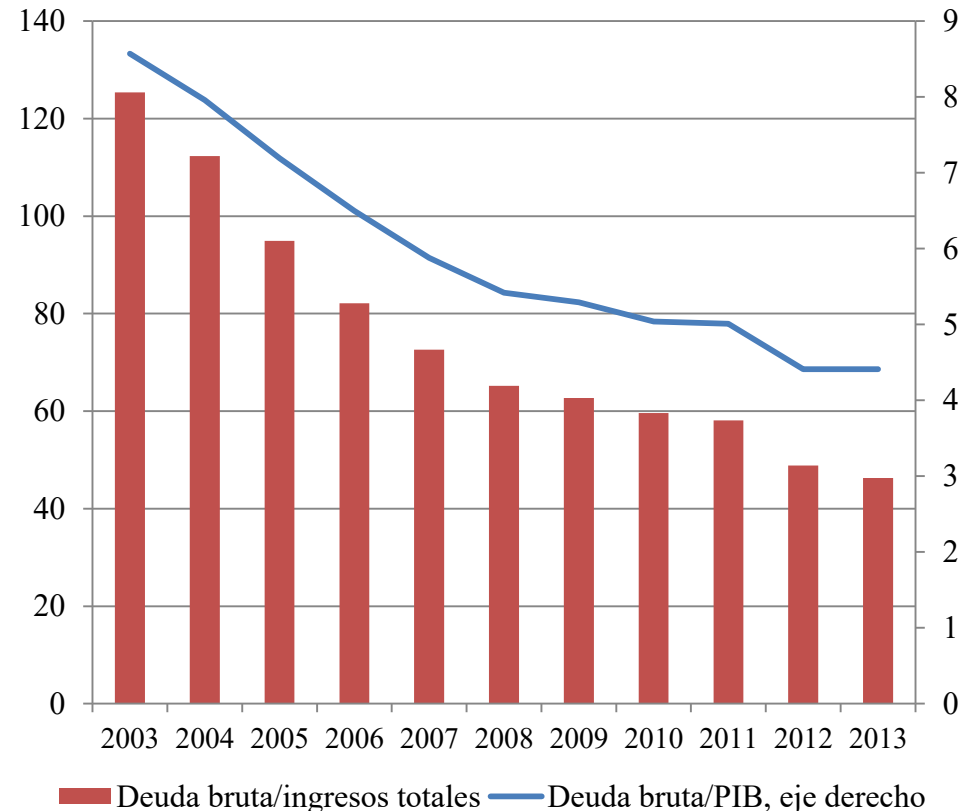
Evolución de las Finanzas Subnacionales

AL :resultados primario y global, como% del PIB



➤ **Balances primarios y nominales positivos, con la excepción de 2009**

AL: deuda bruta, como% del PIB



➤ **Deuda bruta decreciente a lo largo de la década**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

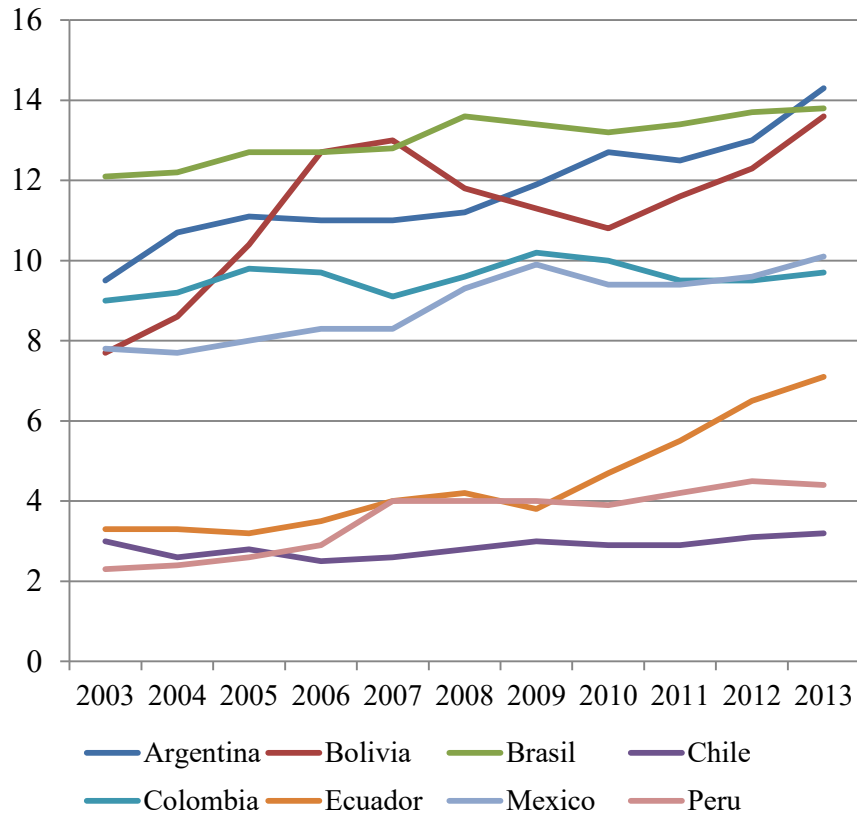
Diferencias entre países: ingresos

- Los **ingresos sub-nacionales** han sido especialmente dinámicos en Argentina, Bolivia, Ecuador y México
- Sus dinámicas reflejan principalmente la evolución de las transferencias provenientes de los respectivos GCs; los recursos propios han crecido poco en relación al PIB, con la excepción de Argentina y Bolivia
- En el caso de Bolivia, el 60% de los ingresos provienen de regalías e impuestos a los hidrocarburos
- Fuerte **apoyo financiero del GC a los GSNs en 2009** en Argentina, Colombia y México; cortes en las transferencias en Bolivia y Ecuador; en Brasil recortes en transferencias que se compensó con cierto relajamiento en las restricciones al endeudamiento sub-nacional

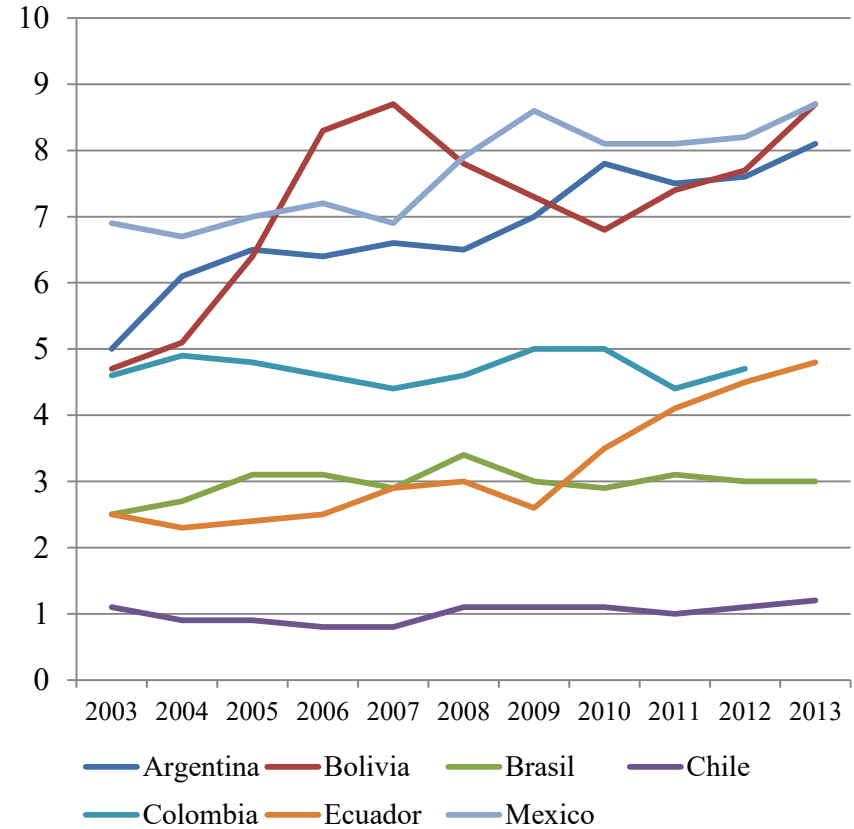


Evolución de las Finanzas Subnacionales

Evolución de los ingresos por países, como% del PIB



Evolución de las transferencias por países, como% del PIB

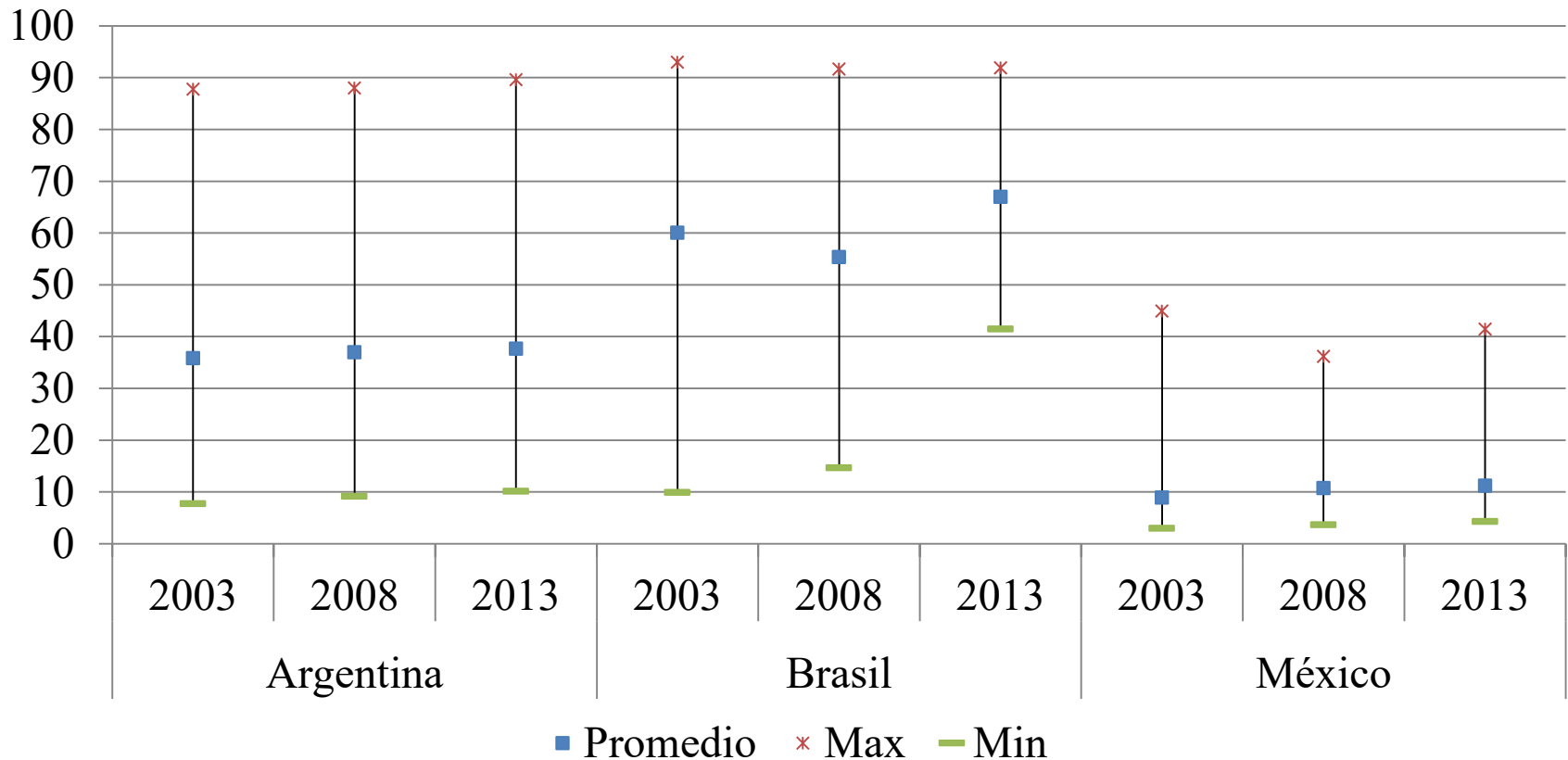


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Evolución de las Finanzas Subnacionales

**El promedio esconde diferencias: ingresos propios
Argentina, Brasil y México: máximo, mínimo y promedio**



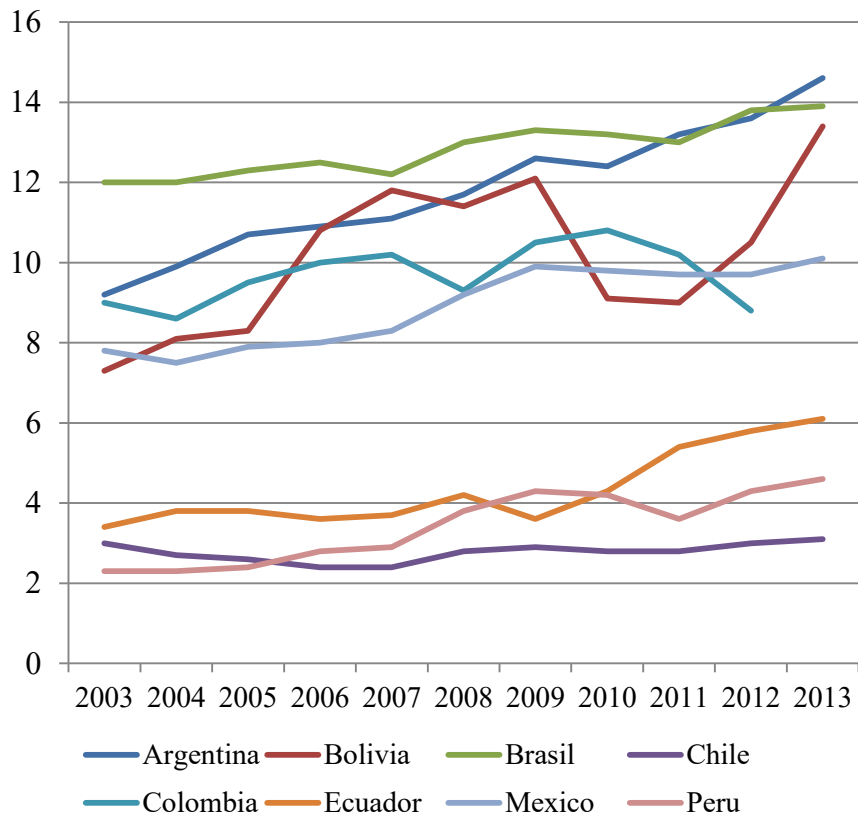
Diferencias entre países: gastos

- Fuerte **crecimiento de los gastos sub-nacionales** en Argentina y Bolivia (>5% del PIB); mas moderado en Brasil, Ecuador, México y Perú (entre 2-3% del PIB)
- La **proporción de los gastos corrientes en el total**:
 - Se ha mantenido alta y relativamente estable en Argentina, Brasil, Chile y México
 - Ha crecido fuertemente en Perú, pero sin alcanzar los niveles del grupo anterior y
 - Ha bajado en Colombia y especialmente Bolivia, reflejando un fuerte esfuerzo de inversión a nivel sub-nacional, impulsado por el crecimiento de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (RNNR)

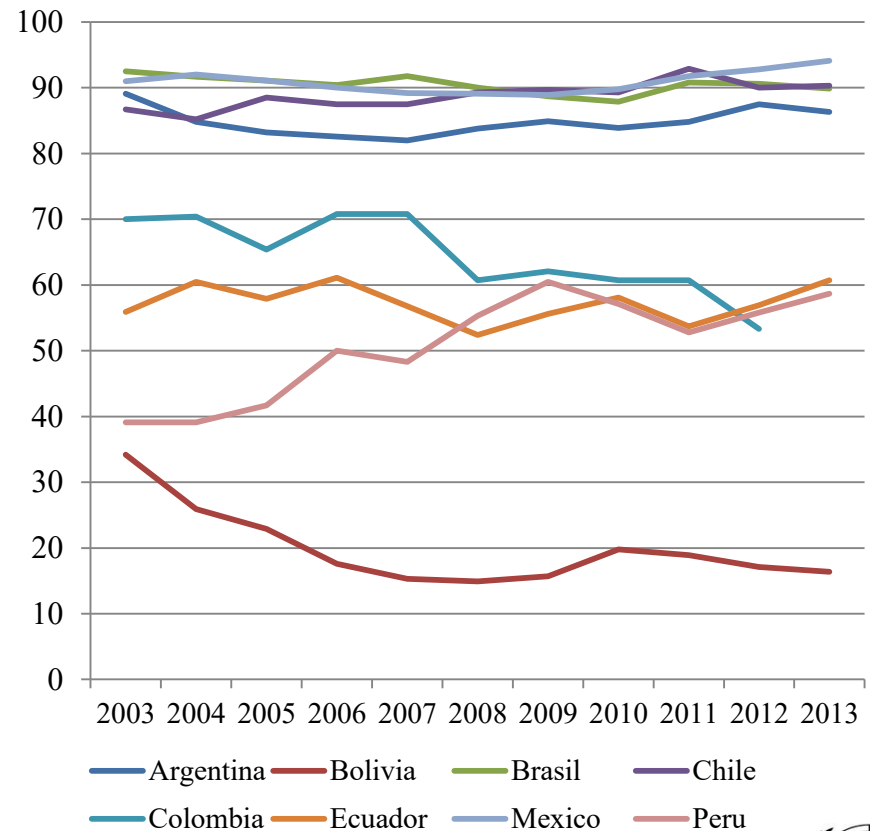


Evolución de las Finanzas Subnacionales

Evolución de los gastos, como% del PIB



Evolución del gasto corriente, como% del gasto total



NACIONES UNIDAS

CEPAL

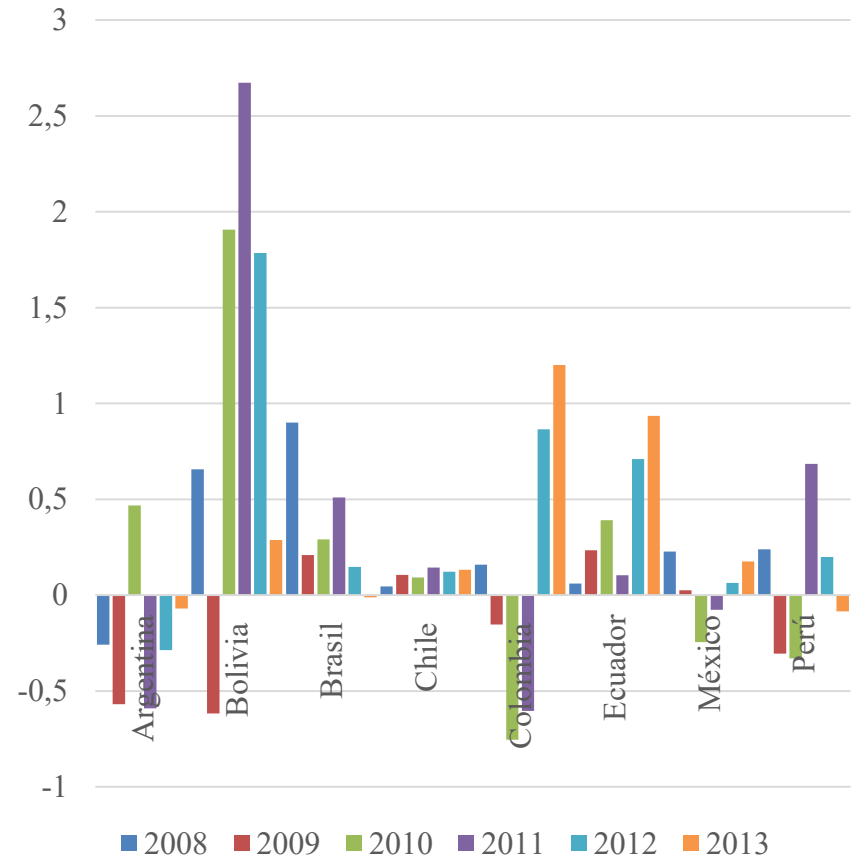
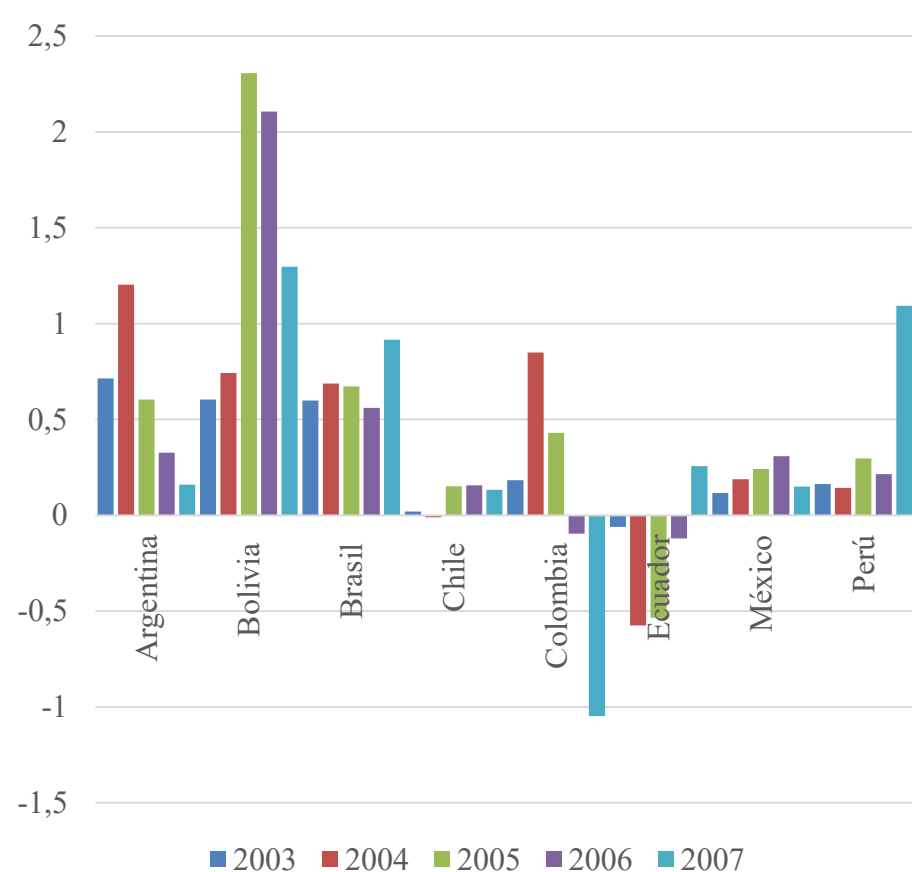
Evolución de los Balances Primarios

- Con la excepción de Bolivia, los balances primarios han fluctuado dentro del rango -1 a 1 por ciento del PIB nacional. La mayor volatilidad se ha registrado en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú
- La evolución de los resultados ha sido principalmente influenciada por las restricciones al endeudamiento en Brasil, Colombia y México (y obviamente Chile); y por la dinámica de los precios de los RNNR en Bolivia, Ecuador y Perú



Evolución de las Finanzas Subnacionales

Evolución de los balances primarios por periodos, como % del PIB



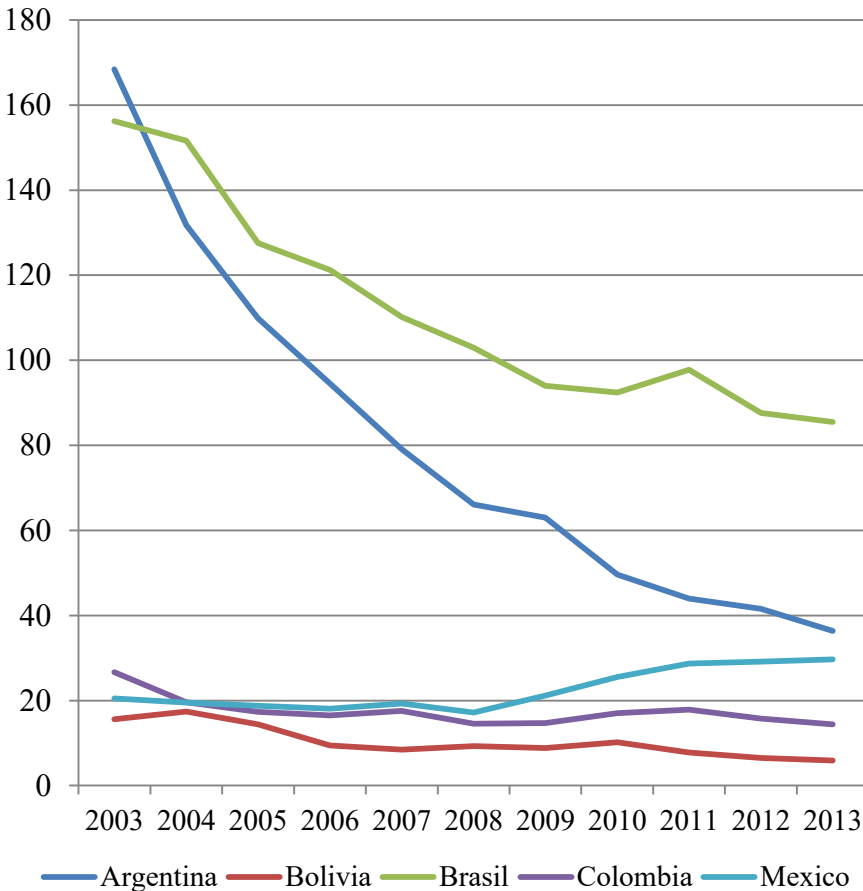
Diferencias en la evolución de deuda

- La fuerte baja de la **razón deuda/ingresos sub-nacionales** en Argentina refleja reestructuración de deuda por parte del GC y el fuerte crecimiento de los ingresos sub-nacionales; en Brasil el mantenimiento de superávits primarios
- La razón se ha mantenido relativamente baja y estable en Bolivia y Colombia; y ha crecido levemente en México a partir de 2008
- **Hay importantes diferencias entre los niveles y evolución de la razón deuda/ingresos entre las diferentes jurisdicciones sub-nacionales en cada país**

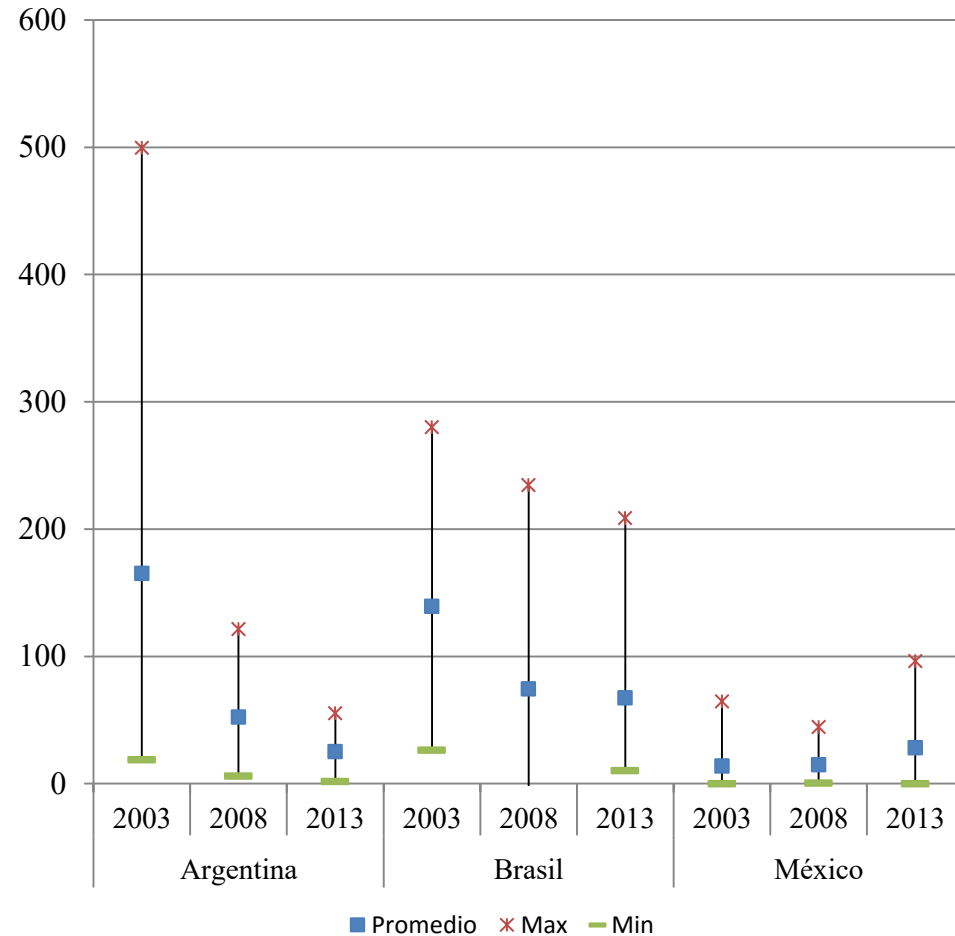


Evolución de las Finanzas Subnacionales

Evolución de la deuda por país, como % de los ingresos

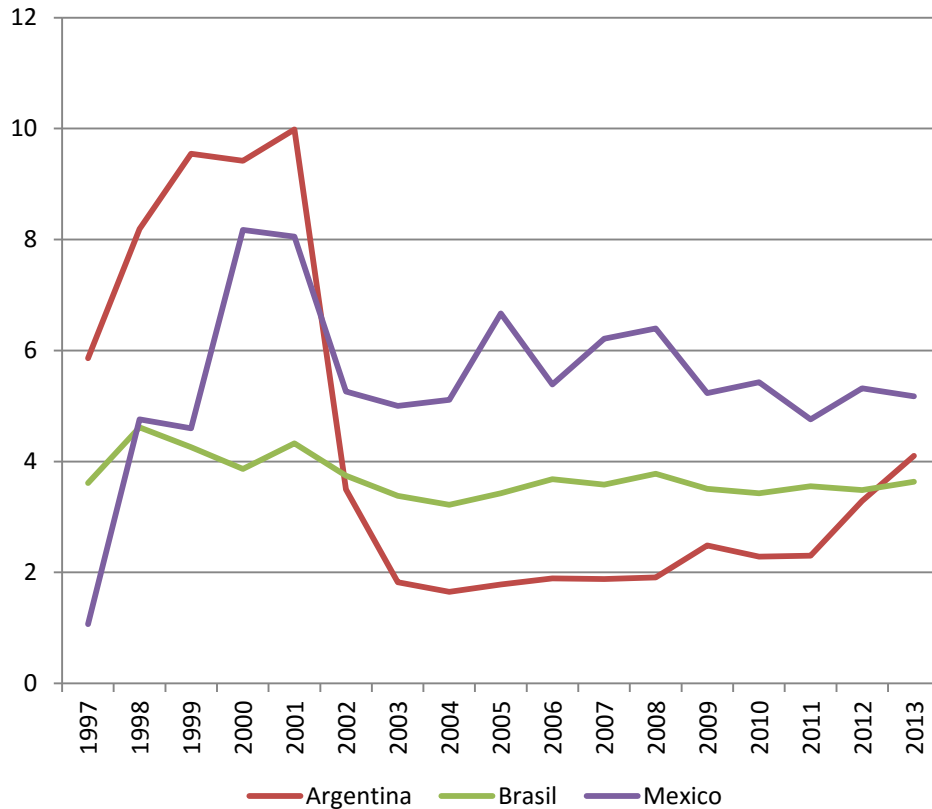


Razones deuda/ingresos totales entre países: máximo, promedio y mínimo



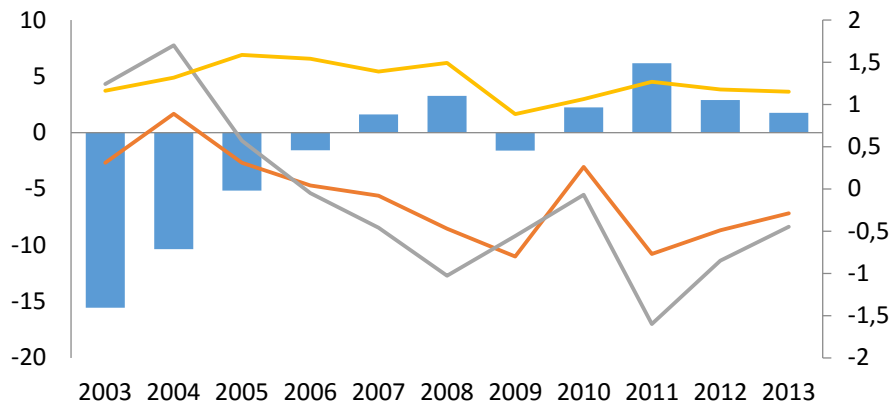
Evolución de las Finanzas Subnacionales

AL (3): Tasa de interés implícita de la deuda sub-nacional

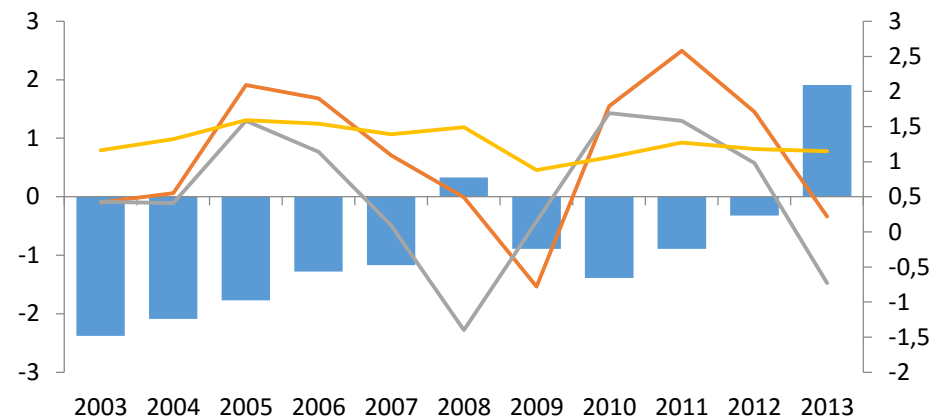


En países federales que enfrentaron altos niveles de endeudamiento, se establecieron reglas y controles que ayudaron a mejorar las posiciones de pago al servicio de la deuda

Carácter cíclico de las Finanzas Subnacionales



■ Brecha del PIB (eje izq.)
— Balance global
— Balance estructural
— Relacion precios actuales a precios de largo plazo de los recursos no renovables

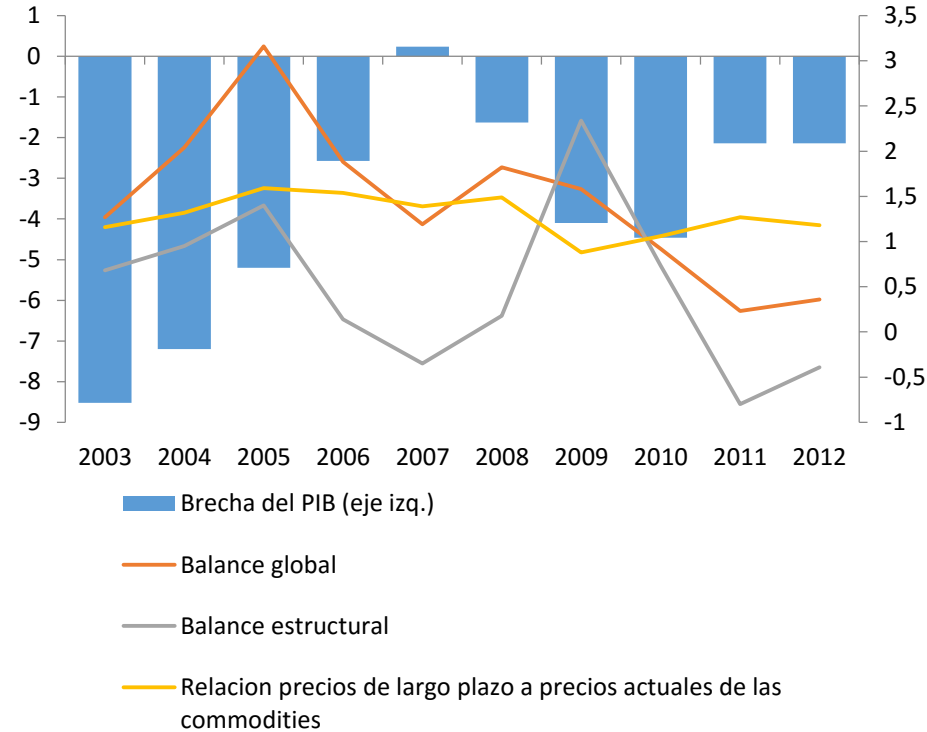
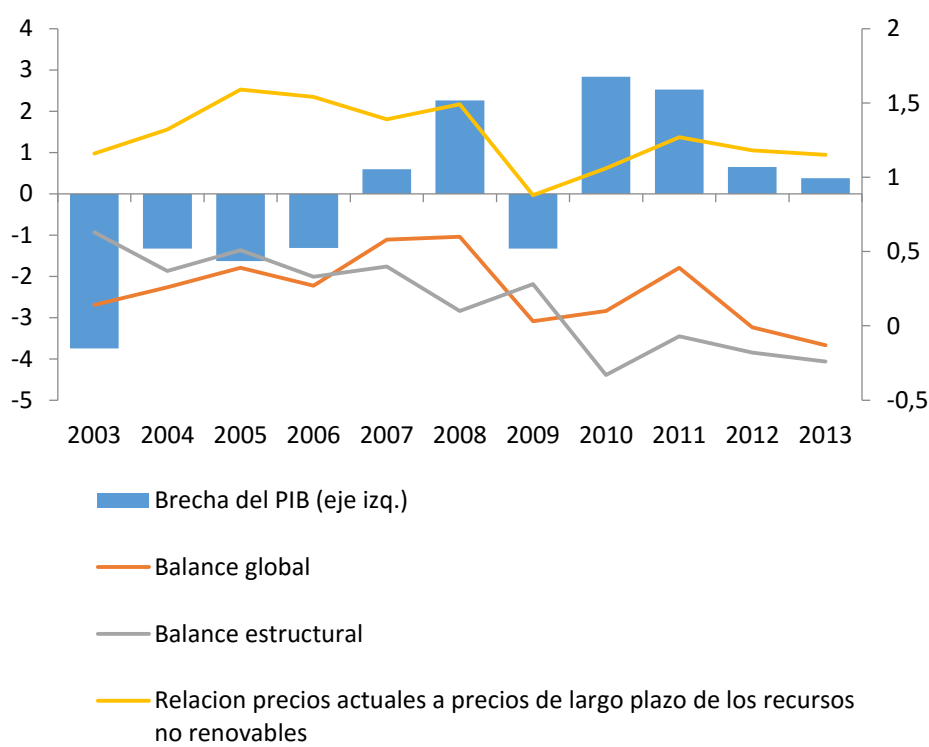


■ Brecha del PIB (eje izq.)
— Balance global
— Balance estructural
— Relacion precios actuales a precios de largo plazo de los recursos no renovables

➤ En **Argentina** las finanzas provinciales han sido pro-cíclicas durante la mayoría del periodo. Esto refleja en gran medida la importancia de restricciones de financiamiento (muy fuertes al principio del periodo y progresivamente decrecientes después)

➤ En **Bolivia** también, las finanzas subnacionales han sido pro-cíclicas durante la mayoría de la última década. La evolución de los balances estructurales está fuertemente relacionada con el crecimiento de los gastos, empujados por el dinamismo de las transferencias de RNNR

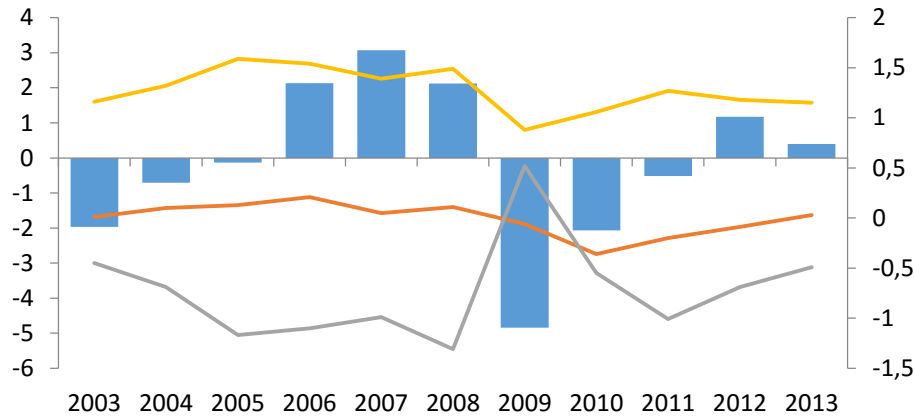
Carácter cíclico de las Finanzas Subnacionales



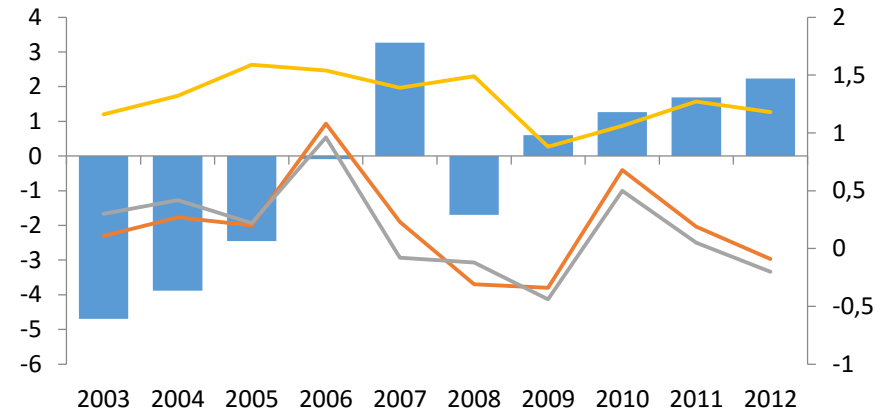
➤ En **Brasil**, las finanzas sub-nacionales se pueden caracterizar como ligeramente pro-cíclicas durante la mayoría de la última década. El comportamiento fiscal de los estados refleja en gran medida el grado de restrictividad de los límites al endeudamiento impuestos por el gobierno federal

➤ En **Colombia**, las finanzas sub-nacionales fueron claramente pro-cíclicas entre 2003 y 2009, y se tornaron contra-cíclicas en 2010-11. La evolución de las finanzas sub-nacionales parece haber sido influenciada también por los ciclos electorales

Carácter cíclico de las Finanzas Subnacionales



■ Brecha del producto (eje izq.)
— Balance global
— Balance estructural
— Relación precios actuales a precios de largo plazo de los recursos no renovables



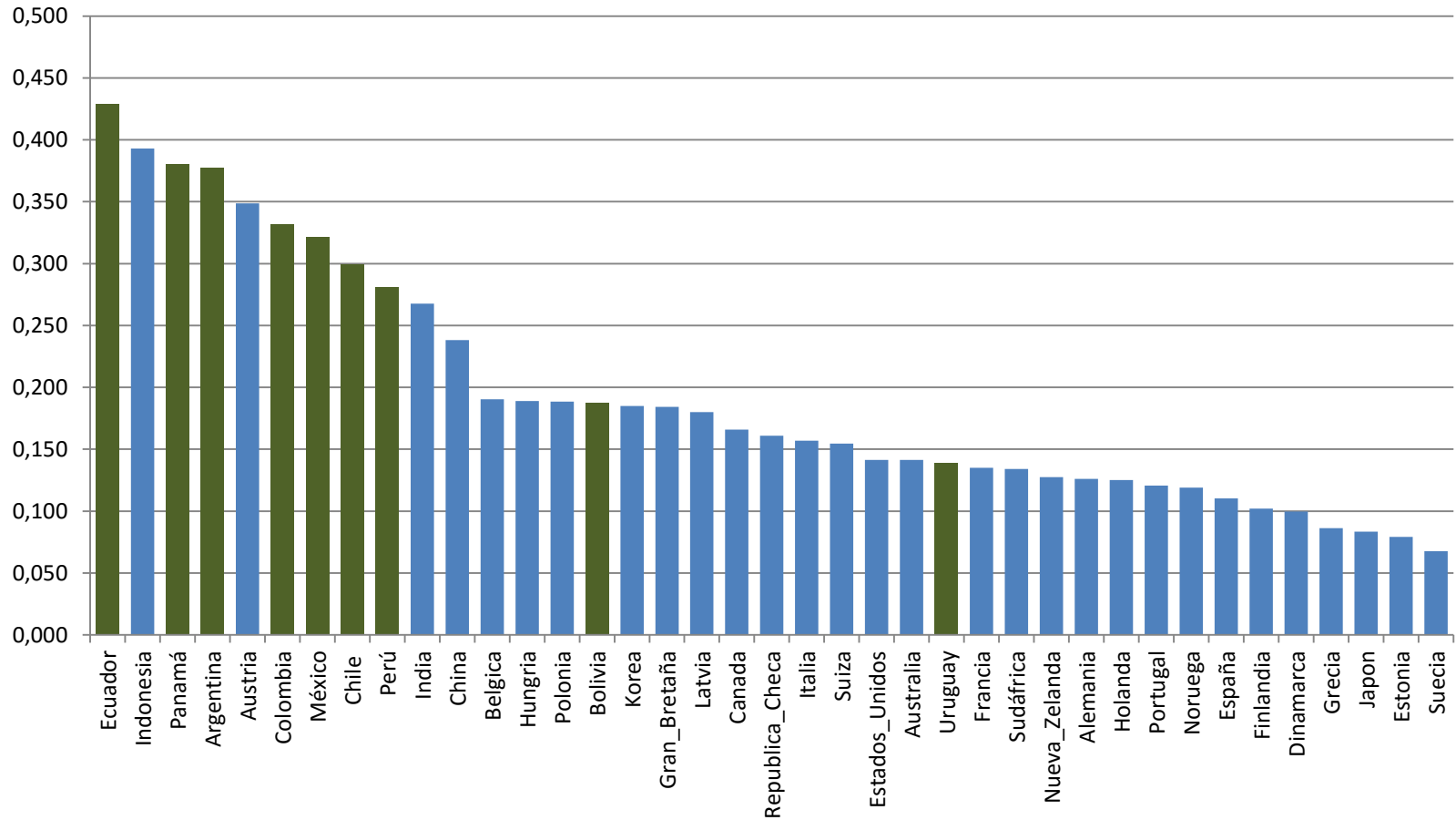
■ Brecha del producto (eje izq.)
— Balance global
— Balance estructural
— Relación precios actuales a precios de largo plazo de los recursos no renovables

➤ En **México**, las finanzas estatales se pueden caracterizar como moderadamente pro-cíclicas en todo el periodo 2003-11, y contra-cíclicas en los últimos dos años

➤ En **Perú** también, las finanzas sub-nacionales fueron pro-cíclicas durante la mayoría del periodo, especialmente durante los años de auge de los precios de RNNR que representan la fuente mas importante de recursos de varios de ellos

La desigualdad territorial como desafío

Gini territorial medido a través del PIB regional



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de Cepal y OCDE

La desigualdad territorial como desafío de las RFI en países productores de RN

País	Instrumento	% de los ingresos totales	Gini, ingresos totales	Gini, RNNR	Parte que los RNNR explican la desigualdad de ingresos totales, como %
Argentina	Regalías	2	0.24	0.82	16
Bolivia	IDH	33	0.54	0.49	30
Colombia (Departamentos)	SGR	25	0.38	0.45	20
Colombia (Municipios)	SGR	8	0.74	0.78	7
Perú	Canon	20	0.33	0.61	62

Conclusiones y desafíos

- **La tendencia a la disminución del espacio fiscal se observa también a nivel de los gobiernos subnacionales**
- **La dinámica de las finanzas subnacionales puede resumirse en**
 - **significativo crecimiento de las transferencias del gobierno central (GC), empujada por el crecimiento de ingresos de recursos naturales no renovables (RNNR)**
 - **Escaso dinamismo de los recursos sub-nacionales propios**
 - **Fuerte aceleración de los gastos corrientes a partir de 2007**
- **En la relación de las finanzas subnacionales con el ciclo se observa que las raíces de la pro-ciclicidad y las desigualdades entre GSN's son múltiples** y tienen pesos diferentes en los diferentes países, dependiendo de las características económicas e institucionales, en particular los sistemas de relaciones fiscales inter-gubernamentales, de cada país.
- **Principales causas:**
 - Alta sensibilidad cíclica de ingresos sub-nacionales ya sean propios o provenientes de transferencias, relacionado con la base gravada (IVA, Rentas o regalías)
 - Fuerte peso de gastos recurrentes y frecuentemente rígidos en el total
 - Falta de capacidad de GSNs para poner en marcha rápida proyectos de inversiones.
- **No hay recetas mágicas para evitar tal pro-ciclicidad.**
- **Las desigualdades en la capacidad fiscal de los GSN's pueden mitigarse**
- **Hay varias reformas del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que pueden contribuir a reducirla significativamente**
 - Reducir el peso de impuestos más sensibles al ciclo en los ingresos sub-nacionales, en particular modificar los regímenes de apropiación de los RNNR
 - Basar la coparticipación de impuestos en valores estructurales (o promedio móvil) en vez de los valores efectivos.
 - Explorar sistemas de transferencias de igualación compuesto en parte por recursos de regiones ricas y en parte por recursos del Gobierno Central
 - Reducir las asignaciones específicas de impuestos



NACIONES UNIDAS

CEPAL